



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **A. B.**, zast. Mgr. Petrem Broďáni, advokátem se sídlem Karla Havlíčka Borovského 692/63, Sokolov, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2013, čj. 1901/1.30/13/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 2. 2015, čj. 30 A 65/2013-114,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 2. 2015, čj. 30 A 65/2013-114, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 11. 4. 2012 kontroloval Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) u žalobce, podnikající fyzické osoby, dodržování pracovněprávních předpisů. Správní orgán zjistil, že v žalobcově autoopravně pracoval T. M., a to bez pracovní či obdobné smlouvy. V následném řízení pak správní orgán I. stupně po určitých procesních peripetiích, pro nyní posuzovanou otázku nevýznamných, dne 28. 3. 2013 rozhodl, že žalobce umožnil T. M. výkon nelegální práce [§ 5 písm. e) bod 1. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti]. Žalobce se tak dopustil správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, za což mu správní orgán I. stupně podle § 140 odst. 4 písm. f) téhož zákona uložil pokutu ve výši 250 000 Kč. Žalobce se odvolal. Rozhodnutím označeným v záhlaví žalovaný odvolání zamítl.

[2] Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu. V ní mj. namítal, že správní orgány neopatřily dostatečné podklady pro řádné zjištění skutkového stavu věci. Ačkoliv další navržené svědci mohli pomoci odstranit pochybnosti ve zjištěném skutkovém stavu, správní orgány jejich výpovědi pro nadbytečnost odmítly. Správní orgány, aniž by zhodnotily veškeré nabízené důkazy, prý vzaly za prokázaný skutkový stav konstruovaný na základě dedukcí a úvah o účelovosti tvrzení žalobce. Krajský soud napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne

31. 7. 2014, čj. 30 A 65/2013-74, zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Svou pozornost přitom zaměřil hlavně na posouzení ústavnosti dolní hranice pokuty uložené za tento správní delikt. Ke kasační stížnosti žalovaného pak NSS rozsudkem ze dne 11. 12. 2014, čj. 10 Ads 184/2014-44, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení. Krajský soud měl vypořádat žalobní námítky směřující do odpovědnosti žalobce za správní delikt, teprve poté měl zvážit námítky ohledně výše uložené sankce.

[3] Krajský soud následně rozsudkem označeným v záhlaví rozhodnutí žalovaného opětovně zrušil. Rozhodnutí shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů v části týkající se odpovědnosti žalobce za správní delikt. Správní orgány dle něj měly mj. posoudit, zda dodatečným předložením dohody o provedení práce žalobce neodstranil nedostatek formy této dohody.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti, vyjádření žalobce a repliky stěžovatele

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti v záhlaví uvedenému rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost, a to z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Předně namítá, že krajský soud své úvahy ohledně potřeby posuzovat dodatečné odstranění nedostatku formy dohody o provedení práce založil na skutečnostech, které žalobce v žalobě nenamítal. Stěžovatel přitom upozorňuje, že závěry NSS vyjádřené v rozsudku ze dne 30. 4. 2014, čj. 7 Ads 52/2014-37, č. 3080/2014 Sb. NSS, na nyní přezkoumávaný případ nedopadají, neboť žalobní argumentace v těchto dvou sporech byla rozdílná. V právě cit. rozsudku Nejvyšší správní soud přisvědčil žalobci, jenž tvrdil, že se nedopustil správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce, ale nanejvýš správního deliktu neuzavření dohody o provedení práce v písemné formě. V tomto případě žalobce tvrdí, že dohoda o provedení práce mezi ním a T. M. existovala (i v písemné formě) před kontrolou provedenou inspektory správního orgánu I. stupně. Pro případ, že zdejší soud shledá napadený rozsudek přezkoumatelný, stěžovatel dále namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem.

[5] Žalobce se ztotožnil se závěry krajského soudu. Správní orgány prý dospěly ke zjednodušenému a nesprávnému závěru, že mezi žalobcem a T. M. neexistoval pracovněprávní vztah. Přitom mj. považovaly za účelové listiny předložené žalobcem, a to žádost žalobce o provedení vstupní lékařské prohlídky a osvědčení o způsobilosti. Opomněly se vypořádat s faktem, že tyto dokumenty byly inspektorům předloženy již v průběhu kontroly. Proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[6] V replice stěžovatel mj. upozorňuje na rozpor ve vyjádřeních žalobce.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; shledal přitom, že napadený rozsudek trpěl vadami, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

[9] Nejvyšší správní soud předně posoudil výtku, že žalobní řízení bylo stíženo vadami, neboť krajský soud překročil žalobou vymezený rozsah přezkumu správního rozhodnutí.

[10] V žalobě ze dne 9. 9. 2013 žalobce stěžovateli vytýkal, že skutkový stav, z něhož vycházel „nemá dostatečnou oporu ve spisové dokumentaci, popř. při jeho zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost“. Jde tedy o parafrázi zákonné dikce v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Prvním ze žalobních bodů stěžovatel rozporoval mj. způsob porřízení záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole. Konkrétněji měl za to, že klíčové důkazní prostředky (zmiňovaný záznam a protokol o výsledku kontroly) jsou „zcela nedostačující co do své konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti a nelze na jejich základě učinit závěr, že T. M. v době kontroly vykonával závislou činnost bez uzavření pracovněprávního vztahu“. V druhém žalobním bodu žalobce mj. namítal, že „za účelem odstranění pochybností o náležitě zjištěném skutkovém stavu měla být vyslechnuta žalobcem navrhovaná svědkyně, a to p. P., účetní žalobce, která by mohla [...] existenci Dohody v době kontroly potvrdit či vyvrátit“. Existenci sporné dohody v době již před kontrolou žalobce dále potvrzoval i poukazy na okolnosti následného brzkého osobního doručení dohody na pracoviště Oblastního inspektorátu práce v Sokolově. Dále k tomu obecně jen tvrdil, že „je-li skutkový stav nejasný nebo mezerovitý, musí se správní orgán postarat o odstranění nejasností a mezer dokazováním.“ Správní orgán je „povinen i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“.

[11] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že „skutečný stav věci nebyl zjištěn dostatečným způsobem, neboť lze důvodně pochybovat, že vymezení skutku a jeho právní kvalifikace nemusí odpovídat tomu, co bylo zjištěno. Skutečnosti provázející uzavření pracovněprávního vztahu mezi žalobcem a T. M. provází řada nejasností, které zůstaly v rámci vedeného řízení o správním deliktu neodstraněny“. Vysvětlil, že za pracovněprávní vztah nelze považovat pouze takový právní vztah, který je založený písemnou smlouvou. Krajský soud měl zejména za to, že správní orgán měl posoudit, zda dodatečným předložením dohody o provedení práce žalobce neodstranil nedostatek smluvní formy a měl také „ověřovat provedením dalších důkazů, zda náplň pracovní činnosti T. M. od 10. 4. 2012 od 15:00 hod. a následující den 11. 4. 2012 do doby provedené kontroly byla či nebyla podložena ústním jednáním, či zda mezi žalobcem a T. M. došlo ke konkludentnímu ujednání o výkonu předmětné pracovní činnosti. Ze samotné antedatce nelze vyvozovat, že před okamžikem skutečného podpisu skutečné dohody žádný základní pracovněprávní vztah neexistoval“. Krajský soud k tomu odkázal na rozsudek čj. 7 Ads 52/2014-37, cit. v bodě [4].

[12] Dle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Soudní řízení správní je striktně založeno na dispoziční zásadě. Tato zásada se promítá i do ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které ukládá žalobci povinnost označit rozsah napadení správního rozhodnutí žalobními body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Rozsah napadení správního rozhodnutí a uvedení důvodů totiž znamená povinnost žalobce tvrdit, že správní rozhodnutí, nebo jeho část, odporuje konkrétnímu zákonu nebo jinému právnímu předpisu, a toto tvrzení také odůvodnit. Činnost správního soudu je pak omezena právě takto vymezeným rámcem soudního přezkumu, nejde-li o rozhodnutí nicotné, případně s ohledem na podobu jeho odůvodnění nesrozumitelné či vnitřně rozporné. Nedostatek tvrzení žalobce o konkrétní nezákonnosti způsobuje nemožnost přezkoumat napadené správní rozhodnutí právě z perspektivy tohoto důvodu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 Afs 216/2006-63, nebo ze dne 31. 8. 2005, čj. 6 As 45/2004-84).

[13] Krajské soudy tedy mohou přezkoumávat pravomocné správní rozhodnutí zásadně jen v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Právě konkrétními žalobními body žalobce nastavuje referenční rámec soudního přezkumu. Žalobce i žalovaný pak očekávají, že v jejich rámci se bude odehrávat i soudní přezkum napadeného správního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2011, čj. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS, body 18 a násl.).

[14] Z obsahu žaloby je zjevné, že žalobce v řízení před krajským soudem nevznesl jakoukoliv námitku, v níž by tvrdil, že dohodu o provedení práce s T. M. uzavřel v *ústní* formě, nebo skutečnost, že následným antedatováním dohody byly zhojeny nedostatky formy této dohody. Naopak během žalobního i správního řízení soustavně tvrdil, že dohodu o provedení práce s T. M. podepsali v den předcházející kontrole inspekcí práce. Krajský soud ovšem překvalifikoval žalobcem namítané nedostatky zjištěného skutkového stavu (zejména výtku nepřihlídnutí k důkazům údajně prokazujícím existenci písemné dohody před kontrolou nebo námitku nevyslechnutí svědků, kteří by existenci této dohody potvrdili) na takové vady skutkového stavu, které měly (v rozporu s argumentací žalobce) spočívat v tom, že stěžovatel nezjišťoval, zda snad žalobce s T. M. dohodu o provedení práce neuzavřeli ústně či konkludentně.

[15] Jelikož krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí mimo rámec vznesených žalobních bodů, svým rozsudkem popřel princip vyjádřený zákonodárcem v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Krajský soud nebyl oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí a v jejich mezích poté posuzovat zákonnost tohoto správního aktu. Zvolený postup krajského soudu je nepřipustný, je třeba jej považovat za jinou vadu řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. shora cit. rozsudek čj. 7 Afs 216/2006-63). Vzhledem k povaze této procesní vady se zdejší soud nemohl zabývat ostatními kasačními body.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná; proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Je proto povinen posoudit žalobní námitky tak, jak je žalobce v žalobě krajskému soudu skutečně předložil.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. října 2015

Zdeněk Kühn v. r.
předseda senátu